

POSTANOWIENIE

Dnia 5 czerwca 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Beata Sobocha-Holc

Sędzia NSA

Małgorzata Grzelak

Sędzia del. WSA

Paweł Janusz Lewkowicz (spr.)

Protokolant asystent sędziego

Izabela Kołodziejczyk

po rozpoznaniu w dniu 5 czerwca 2025 r.

na rozprawie w Izbie Gospodarczej

skargi kasacyjnej [REDACTED] Sp. z o.o. w [REDACTED]

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie

z dnia 7 kwietnia 2022 r. [REDACTED]

w sprawie ze skarg [REDACTED] Sp. z o.o. w [REDACTED]

na decyzje Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego Agencji
Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Rzeszowie

z dnia 30 listopada 2021 r. [REDACTED]

w przedmiocie płatności rolnych

postanawia:

1. na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej skierować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego: „Czy użyty w przepisach art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L 95/312 z dnia 23.12.1995 r.) oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania

jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. U. UE. L 2013.347.549) zwrot „korzyści” należy interpretować w ten sposób, że oznacza on nieprzyznanie lub wycofanie całej płatności wynikającej z sektorowego prawodawstwa rolnego, czy wyłącznie tej części płatności, która wynika ze stworzenia sztucznych warunków.”;

2. zawiesić postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Harasiewicz
starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

I. Ramy prawne

Regulacje unijne

Dyrektywa Rady (UE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L 312 z dnia 23 grudnia 1995 r.)

Artykuł 4

1. Każda nieprawidłowość będzie pociągała za sobą z reguły cofnięcie bezprawnie uzyskanej korzyści:

- poprzez zobowiązanie do zapłaty lub zwrotu kwot pieniężnych należnych lub bezprawnie uzyskanych,
- poprzez całkowitą lub częściową utratę zabezpieczenia złożonego dla wniosku o przyznanie korzyści lub w momencie otrzymania zaliczki.

2. Stosowanie środków wymienionych w ust. 1 ogranicza się do wycofania uzyskanej korzyści łącznie - jeśli to zostało przewidziane - z odsetkami, które mogą być ustalane w oparciu o stawkę ryczałtową.

3. Działania skierowane na pozyskanie korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego mającymi zastosowanie w danym przypadku poprzez sztuczne stworzenie warunków w celu uzyskania tej korzyści, prowadzą do nieprzyznania lub wycofania korzyści.

4. Środków przewidzianych w niniejszym artykule nie uznaje się za kary.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, p. 549–607).

Artykuł 60

Klauzula dotycząca przypadków obchodzenia prawa

Bez uszczerbku dla przepisów szczególnych, osobom fizycznym ani prawnym nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści wynikających z sektorowego prawodawstwa rolnego, jeżeli stwierdzono, że warunki wymagane do uzyskania takich korzyści zostały sztucznie stworzone, w sprzeczności z celami tego prawodawstwa.

Regulacje krajowe

Ustawodawca krajowy nie zdefiniował pojęcia „sztucznych warunków” w żadnej z ustaw odnoszących się do płatności unijnych. Nie uregulował również tego zagadnienia. Oznacza to, że organy krajowe (w tym Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa) stosują bezpośrednio normy unijne (dyrektywy i rozporządzenia Parlamentu Europejskiego, o których mowa była powyżej), a w zasadzie całość interpretacji tego pojęcia opiera się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz polskich sądów administracyjnych (wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego).

II. Stan faktyczny sprawy

1. Postępowanie przed organami administracyjnymi.

W stanach faktycznych przedmiotowych spraw [REDAKTOWANO] sp. z o.o. z siedzibą [REDAKTOWANO] wystąpiła o przyznanie płatności do działek rolnych o pow.: 85,46 ha - w przypadku płatności bezpośrednich, tj. jednolitej płatności obszarowej, płatności za zazielenienie, płatności dodatkowej (redystrybucyjnej), 57,76 ha i 12,10 ha - w przypadku płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej oraz 82,02 ha - w przypadku płatności ONW. Dokonując administracyjnej kontroli wniosków Kierownik Biura Powiatowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej jako ARiMR) ustalił, na podstawie posiadanych przez siebie informacji, że Spółka [REDAKTOWANO] posiada tego samego reprezentanta [REDAKTOWANO] co [REDAKTOWANO] sp. z o.o. z siedzibą [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] która również ma status producenta rolnego i występuje z wnioskami o przyznawanie jej dopłat do produkcji rolnej, tożsamych z tymi, o które ubiega się skarżąca Spółka [REDAKTOWANO]. W trakcie przeprowadzonych postępowań ustalano, że skarżąca Spółka powstała 7 listopada 2011 r., a 11 grudnia tego samego roku została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym (KRS). Jej jedynym

wspólnikiem jest [REDAKTOWANO] sp. z o.o., z siedzibą [REDAKTOWANO] (dalej

[REDAKTOWANO] W skład zarządu skarżącej Spółki wchodził: [REDAKTOWANO]

[REDAKTOWANO] powstała również 7 listopada 2011 r., a w KRS została zarejestrowana 5 grudnia 2011 r. Jej jedynym wspólnikiem jest [REDAKTOWANO] W skład

zarządu wchodził J [REDAKTOWANO]

zarządu. [REDAKTOWANO] powstała natomiast 26 października 2011 r. Ma 7 wspólników:

[REDAKTOWANO]. Spółka ta dzierżawi nieruchomości stanowiące własność [REDAKTOWANO]

[REDAKTOWANO]. Te grunty Spółka [REDAKTOWANO]

zgłosiła do płatności. Natomiast [REDAKTOWANO] dzierżawił od [REDAKTOWANO], jako osoby

fizycznej, trzy działki rolne położone [REDAKTOWANO] Działki

rolne zostały ujęte we wniosku [REDAKTOWANO] o przyznanie płatności. Wskazując na

powiązania skarżącej Spółki [REDAKTOWANO] a także tworzącymi je,

spokrewnionymi ze sobą osobami, organy, w odniesieniu do pierwszych dwóch

podmiotów wymieniły świadczące o tym okoliczności: identyczny sposób zarządzania,

korzystanie z usług tych samych podmiotów (podmioty wykonujące zabiegi

agrotechniczne, doradcy rolni, prawnicy). W konsekwencji uznały, że Spółki te są

zatem powiązane tak osobowo, jak i kapitałowo. Oprócz tego zauważono, że obie

spółki, tj. skarżąca [REDAKTOWANO] posiadają niewielkie zaplecze do wykonywania

działalności rolnej. Chodzi tu o pozostający w ich dyspozycji sprzęt, m.in. kosiarkę,

grabarkę, owijkę do bel. Zarówno skarżąca Spółka, jak i [REDAKTOWANO] zostały utworzone

niemal w tym samym czasie i zawarły ze sobą umowy dzierżawy. Tak samo rozpoczęły

realizację zobowiązania rolno-środowiskowo-klimatycznego w 2015 r., w ramach tego

samego pakietu i wariantu. Z tego względu organ I instancji odmówił przyznania

płatności. Po rozpatrzeniu odwołań Dyrektor Podkarpackiego Oddziału Regionalnego

ARiMR, wydał następujące rozstrzygnięcia:

1) decyzję z 30 listopada 2021r. [REDAKTOWANO] utrzymującą w mocy decyzję

Kierownika Biura Powiatowego ARiMR [REDAKTOWANO] z 30 sierpnia 2021 r., [REDAKTOWANO]

[REDAKTOWANO] w przedmiocie odmowy przyznania Spółce [REDAKTOWANO] płatności rolno-

środowiskowo-klimatycznej PROW 2014-2020, na 2019 r.,

2) decyzję z 30 listopada 2021 r., [REDAKTOWANE], utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Biura Powiatowego ARiMR [REDAKTOWANE] z 30 sierpnia 2021 r., [REDAKTOWANE], w przedmiocie odmowy przyznania skarżącej Spółce płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego na 2019 r.,

3) decyzję z 30 listopada 2021 r., [REDAKTOWANE] utrzymującą w mocy decyzję Kierownika Biura Powiatowego ARiMR [REDAKTOWANE] z 30 sierpnia 2021 r., [REDAKTOWANE], w przedmiocie odmowy przyznania Spółce [REDAKTOWANE] płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami na 2019 r.

Jako dodatkową okoliczność potwierdzającą brak samodzielności organ II instancji przytoczył symulację wyliczeń dla każdej z płatności, jakie poszczególne podmioty (skarżąca [REDAKTOWANE]) uzyskałyby, gdyby występowały jako jeden podmiot. Kwota wszystkich trzech płatności wyniosłaby bowiem w tym wypadku 345 834,82 zł. W przypadku natomiast, w którym o płatności wystąpiłyby odrębnie trzy podmioty, kwota płatności wyniosłaby 415 751,19 zł. Wyliczona różnica tych dwóch wartości daje kwotę 69 916,37 zł. Są to oczywiście, co podkreślił organ, orientacyjne wyliczenia, niemniej jednak pozwalają one stwierdzić wyraźną korzyść wynikającą ze stworzenia sztucznych warunków do uzyskania zawyżonej płatności. Powołując się na poglądy wyrażane w doktrynie organ odwoławczy zaznaczył, że tworzenie sztucznych warunków może następować przez podzielenie jednego gospodarstwa rolnego, w szczególności w związku z tworzeniem wielu spółek powiązanych ze sobą osobowo, gospodarujących jednak przedmiotem współposiadania kilku podmiotów. Taka sytuacja, zdaniem Dyrektora Podkarpackiego ARiMR zachodzi w niniejszych przypadkach, w których skarżąca, [REDAKTOWANE] utworzone w zbliżonym czasie, mają ten sam przedmiot działalności i stanowią powiązane ze sobą osobowo sztuczne podmioty. Wpływy z dopłat są w zasadzie ich jedynym dochodem. Podmioty te zostały wydzielone w celu wykazania odrębności ich gospodarstw, a to miało służyć uzyskaniu zawyżonych płatności, wynikającemu z pominięcia ograniczeń co do limitów powierzchni degresywnych stawek poszczególnych płatności. Organ nie miał zatem wątpliwości, że podmioty te stworzyły sztuczne warunki dla uzyskania korzyści materialnej. Zgodnie z art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności

bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, str. 608 ze zm.), a także przepisami wykonawczymi - art. 106 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WWE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, str. 549 ze zm.), art. 6 ust. 2 lit. c rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 809/2014, Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli, środków rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 227, str. 69 ze zm.), gdy łączna kwota płatności przekracza 2 000 euro, stosuje się współczynnik korygujący. Organ wskazał także na degresywność płatności. Degresywność płatności ONW, wynika z § 3 ust. 4 i ust. 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków trybu przyznawania pomocy finansowej ramach działania, Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2015 r. poz. 364 ze zm.). Jeżeli chodzi o płatności rolnośrodowiskowe, to w tym wypadku degresywność płatności wynika z § 16 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej ramach działania, Działanie rolno-środowiskowo-klimatyczne objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2015 r. poz. 415 ze zm.).

2. Postępowanie przed sądami administracyjnymi.

Postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Rzeszowie.

Złożone przez [REDAKTOWANO] skargi na wspomniane decyzje Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Rzeszowie zostały przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie wyrokiem z dnia 7 kwietnia 2022 r. oddalone. Należy wskazać, że sprawy te zostały połączone do wspólnego rozpoznania i wspólnego orzekania [REDAKTOWANO]. Sąd ocenił, że idea zrównoważonego rozwoju sprzeciwia się koncentracji środków finansowych w największych

gospodarstwach, a jej realizacji mają służyć przepisy o degressywnych stawkach płatności. Ograniczenia kwot wsparcia oraz ograniczenia powierzchni upraw, do których przysługują płatności, miały zapewnić konkurencyjność i zapobiegać niekorzystnemu traktowaniu małych gospodarstw. Cele takie wynikają wprost z preambuły do rozporządzenia nr 1307/2013, gdzie wskazano, że więksi beneficjenci, korzystający z efektu skali, nie wymagają jednolitego wsparcia na tym samym poziomie, aby skutecznie osiągnąć cel polegający na wsparciu dochodu. Sąd I instancji wskazał także, iż z uwagi na podobieństwo treści do brzmienia wcześniej obowiązującego art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (WE) 65/2011, zasadnym jest odwołanie się do wykładni pojęcia „sztucznych warunków”, sformułowanej na gruncie art. 4 ust. 8 ww. rozporządzenia nr 65/2011 przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W wyroku z 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12 Słynczewa siła EOOD przeciwko Izpylnitelen direktor na Dyrżawen fond "Zemedelie" – Razplasztatelna agencja (www.eur-lex.europa.eu). W orzeczeniu tym Trybunał wskazał, że dowód w zakresie praktyki stanowiącej nadużycie ze strony potencjalnego beneficjenta takiego wsparcia wymaga, po pierwsze, zaistnienia ogółu obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania przesłanek przewidzianych w stosownych uregulowaniach cel realizowany przez te uregulowania nie został osiągnięty, a po drugie, wystąpienia subiektywnego elementu w postaci woli uzyskania korzyści wynikającej z uregulowań Unii poprzez sztuczne stworzenie wymaganych dla jej uzyskania przesłanek. Trybunał stwierdził, że do sądu odsyłającego należy rozważenie obiektywnych dowodów pozwalających na stwierdzenie, że poprzez sztuczne stworzenie warunków wymaganych do otrzymania płatności z systemu wsparcia ubiegający się o taką płatność zamierzał wyłącznie uzyskać korzyść sprzeczną z celami tego systemu. W tym względzie sąd odsyłający może oprzeć się nie tylko na elementach takich jak więź prawna, ekonomiczna lub personalna pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne, lecz także na wskazówkach świadczących o istnieniu zamierzonej koordynacji pomiędzy tymi osobami. Zatem, na co wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie w świetle powołanego wyroku, pozbawienie danego podmiotu płatności jest możliwe w przypadku ustalenia przez organ zaistnienia łącznie trzech przesłanek:

- 1) stwierdzenia sztucznego stworzenia warunków wymaganych do otrzymania płatności;

2) wykazania celu w postaci osiągnięcia korzyści wynikających z uregulowań, a więc subiektywnego elementu w postaci woli uzyskania takich korzyści;

3) wykazania sprzeczności tych korzyści z celami systemu wsparcia.

Z treści powołanego wyroku z dnia 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12 wynika, zdaniem Sądu, że do dokonania oceny, czy stworzenie sztucznych warunków nastąpiło w celu uzyskania korzyści sprzecznych z celami systemu wsparcia, konieczne jest zbadanie m.in. takich elementów jak więź prawna, ekonomiczna czy personalna pomiędzy osobami zaangażowanymi w podobne projekty inwestycyjne oraz ocena okoliczności świadczących o istnieniu zamierzonej koordynacji pomiędzy tymi osobami. Dokonując ustalenia „stworzenia sztucznych warunków” nie można zatem ograniczać się tylko do oceny działań samego beneficjenta, lecz również do działań osób czy podmiotów zaangażowanych w podobne projekty inwestycyjne (por. wyrok NSA z 14 listopada 2014 r., II GSK 2576/14; LEX nr 1561888). Konieczna jest przy tym ocena działań podejmowanych zarówno na etapie tworzenia podmiotów powiązanych, jak i na etapie występowania przez nie z wnioskami o płatności. Podmioty można uznać za powiązane, jeżeli te same osoby prawne lub fizyczne równocześnie bezpośrednio lub pośrednio biorą udział w zarządzaniu nimi albo posiadają udział w kapitale tych podmiotów, jak również osoby (zarówno fizyczne jak prawne), które łączą więzi o charakterze rodzinnym lub wynikające ze stosunku pracy, a także powiązania majątkowe pomiędzy tymi podmiotami lub osobami pełniącymi w tych podmiotach funkcje zarządzające, kontrolne albo nadzorcze. W ocenie Sądu przeprowadzone w niniejszej sprawie postępowanie wykazało, że wszystkie wskazane wyżej przesłanki miały miejsce. Sąd odnosił się do całej płatności, o którą wnioskowała skarżąca Spółka. Sąd I instancji podobnie jak organy administracyjne, nie miał wątpliwości, co do stworzenia przez [REDAKTOWANO] sztucznych warunków. Zdaniem Sądu Spółka działała celem osiągnięcia jak największych korzyści z dopłat unijnych.

Postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Skarżąca Spółka zaskarżyła skargą kasacyjną powyższy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie i na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U.

z 2024 r., poz. 935) zarzuciła naruszenie prawa procesowego oraz prawa materialnego, to jest:

w zakresie naruszenia prawa materialnego:

a. art. 26 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2021 r. poz. 2137 ze zm.), § 2 oraz § 3 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 13 marca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. poz. 364 ze zm.) w zw. z art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1306/2013, w zw. z art. 18 ust. 6 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) m 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1306/2013 w odniesieniu do zintegrowanego systemu zarządzania i kontroli oraz warunków odmowy lub wycofania płatności oraz do kar administracyjnych mających zastosowanie do płatności bezpośrednich, wsparcia rozwoju obszarów wiejskich oraz zasady wzajemnej zgodności (Dz. Urz. UE L 181 z 20 czerwca 2014 r.) poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i błędne uznanie przez Sąd I instancji, w ślad za organami obu instancji, iż działanie skarżącej w zakresie wniosku objętego postępowaniem o przyznanie płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami na rok 2019 miało na celu stworzenie sztucznych warunków sprzecznych z celami tego systemu wsparcia, podczas gdy skarżąca w pełni realizowała swoje uprawnienia, jako rolnika w zakresie możliwości ubiegania się o płatność dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami na rok 2019, co miało skutek w postaci oddalenia skargi, a zarazem utrzymania w mocy decyzji organów obu instancji odmawiających przyznania skarżącej płatności dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami na rok 2019;

b. naruszenie przepisów art. 26 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków

Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, w zw. z art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013, w zw. z art. 18 ust. 6 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i błędne uznanie przez Sąd I instancji, w ślad za organami obu instancji, iż działanie skarżącej w zakresie wniosku objętego postępowaniem o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej na rok 2019 miało na celu stworzenie sztucznych warunków sprzecznych z celami tego systemu wsparcia, podczas gdy skarżąca w pełni realizowała swoje uprawnienia, jako rolnika w zakresie możliwości ubiegania się o płatność rolno-środowiskowo-klimatyczną na rok 2019, co miało skutek w postaci oddalenia skargi, a zarazem utrzymania w mocy decyzji organów obu instancji odmawiających przyznania skarżącej płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej na rok 2019;

c. naruszenie przepisów art. 5, 6, 7 ust. 1 i 2, 8 oraz art. 24 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2114 ze zm.) w zw. z art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013, w zw. z art. 18 ust. 6 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 640/2014 z dnia 11 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1306/2013, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie i błędne uznanie przez Sąd I instancji, w ślad za organami obu instancji, iż działanie skarżącej [REDAKOWANE] w zakresie wniosku objętego postępowaniem o przyznanie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego na rok 2019 miało na celu stworzenie sztucznych warunków sprzecznych z celami tych systemów wsparcia, podczas gdy skarżąca w pełni realizowała swoje uprawnienia jako rolnika w zakresie możliwości ubiegania się o płatność w ramach systemów wsparcia bezpośredniego na rok 2019, co miało skutek w postaci oddalenia skargi, a zarazem utrzymania w mocy decyzji organów obu instancji odmawiających przyznania skarżącej płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego na rok 2019;

d. art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 65/2011 z dnia 27 stycznia 2011 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do wprowadzenia procedur kontroli oraz do zasady wzajemnej zgodności w zakresie środków wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 poprzez niewłaściwe zastosowanie i odmowę przyznania Spółce wnioskowanych płatności, podczas gdy Spółka nie stworzyła sztucznie warunków w celu uzyskania korzyści pozostających w sprzeczności z celami poszczególnych systemów wsparcia;

e. w przypadku nieuwzględnienia powyżej wyartykułowanego zarzutu, Spółka zarzuciła także naruszenie art. 4 ust. 8 rozporządzenia Komisji (WE) nr 65/2011, art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1306/2013 poprzez błędną wykładnię i przyjęcie, że stwierdzenie stworzenia sztucznych warunków skutkuje odmową przyznania płatności objętych wnioskami w całości, podczas gdy prawidłowa wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że stwierdzenie, że w danej sprawie doszło do stworzenia sztucznych warunków winno skutkować zastosowaniem zmniejszenia płatności o kwotę wynikającą ze stworzenia sztucznych warunków, nie zaś odmową przyznania płatności.

W zakresie naruszenia przepisów postępowania:

a. naruszenie przepisu art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137 ze zm., dalej: p.u.s.a.) oraz art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. poprzez nienależyte wykonanie obowiązku kontroli w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2021 r. poz. 182 ze zm.), w zw. z art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm., dalej: k.p.a.) w zw. z art. 77 § 1 k.p.a. polegające na oddaleniu skargi na decyzję Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego ARiMR z dnia 30 listopada 2021 r., w drodze zlekceważenia zasady prawdy obiektywnej i słusznego interesu strony, co wywołane zostało błędnym

uznaniem przez organy obu instancji, a w ślad za nimi przez Sąd I instancji, iż Spółka stworzyła sztuczne warunki płatności sprzeczne z celami systemu wsparcia, podczas gdy w pełni realizowała swoje uprawnienia jako rolnika w zakresie możliwości ubiegania się o płatność dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami na rok 2019;

b. naruszenie przepisu art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. poprzez nienależyte wykonanie obowiązku kontroli, w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a. w zw. z art. 27 ust.1 i 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, w zw. z art. 80 k.p.a. polegające na oddaleniu skargi na decyzję Dyrektora Podkarpackiego Oddział Regionalnego ARiMR z dnia 30 listopada 2021 r., w drodze zlekceważenia zasady prawdy obiektywnej i słusznego interesu strony, co wywołane zostało błędnym uznaniem przez organy obu instancji, a w ślad za nimi przez Sąd I instancji, iż Spółka stworzyła sztuczne warunki płatności sprzeczne z celami systemu wsparcia, podczas gdy w pełni realizowała swoje uprawnienia, jako rolnika w zakresie możliwości ubiegania się o przyznanie płatności rolno-środowiskowo-klimatycznej;

c. naruszenie przepisu art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. poprzez nienależyte wykonanie obowiązku kontroli w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 151 p.p.s.a. w zw. z naruszeniem przepisu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 5 lutego 2015 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego, w zw. z art. 80 k.p.a. polegające na oddaleniu zamiast uwzględnieniu skargi na decyzję Dyrektora Podkarpackiego Oddział Regionalnego ARiMR z dnia 30 listopada 2021 r., w drodze zlekceważenia zasady prawdy obiektywnej i słusznego interesu strony, co wywołane zostało błędnym uznaniem przez organy obu instancji, a w ślad za nimi przez Sąd I instancji, iż Spółka stworzyła sztuczne warunki płatności sprzeczne z celami systemów wsparcia, podczas gdy w pełni realizowała swoje uprawnienia, jako rolnika w zakresie możliwości ubiegania się o postępowania płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego;

d. naruszenie przepisu art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a. oraz art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. poprzez nienależyte wykonanie obowiązku kontroli w zw. z art. 134 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 151

p.p.s.a. w zw. z naruszeniem przepisu art. 107 § 1 k.p.a. w zw. z art. 144 k.p.a. oraz art. 9 k.p.a. i art. 10 k.p.a. polegające na nieuwzględnieniu przez Sąd I instancji, iż zaskarżone decyzje zawierają niepełną, fragmentaryczną ocenę prawną bez wskazania sposobu rozumowania przez organy obu instancji stosownych przepisów na tle stanu faktycznego ustalonego w sprawie, jak również z uwagi pominięcie przez Sąd I instancji w ślad za organem odwoławczym okoliczności związanej z brakiem powiadomienia skarżącej Spółki przez organ I instancji o zebraniu materiału dowodowego, przez co doszło do naruszenia praw strony skarżącej do udziału w postępowaniu.

W skardze kasacyjnej skarżąca Spółka wniosła o uchylenie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie i merytoryczne rozpoznanie sprawy, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego kasacyjnie orzeczenia i przekazanie sprawy organowi przez Sąd I instancji w celu ponownego jej rozpoznania.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ wniósł o jej oddalenie, przytaczając w uzasadnieniu argumenty popierające stawiane przez organ tezy.

Pismem procesowym z dnia 20 maja 2025 r. pełnomocnik skarżącej Spółki złożył dodatkowe uzasadnienie w zakresie punktu d. i e. naruszenia przepisów prawa materialnego petitum skargi kasacyjnej, jednocześnie, na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwrócił się o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

Pytanie Nr 1: Czy art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euroatom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 oraz art. 62 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013, należy interpretować w ten sposób, że w przypadku ustalenia stworzenia przez podmiot występujący o płatności wynikające z sektorowego prawodawstwa rolnego sztucznych

warunków wymaganych do uzyskania płatności polegających na sztucznym podziale gospodarstwa wyłącznie w celu ominięcia mechanizmu degresywności stawek płatności bądź limitów powierzchniowych - przy jednoczesnym ustaleniu faktycznego prowadzenia działalności rolniczej na całym obszarze zgłoszonym do płatności - to czy przepisy te nakazują zastosowanie wobec beneficjenta sankcji całkowitego wykluczenia w danym roku z systemu wszystkich płatności (tj. odmowę wypłaty wszystkich płatności - zarówno finansowanych poprzez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, jak i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich - w pełnej ich wysokości), czy też zastosowanie tych przepisów powinno polegać na przywróceniu stanu zgodnego z prawem i wypłacie płatności do wysokości ustalonych przepisami prawa limitów lub z zastosowaniem degresywnych stawek płatności (tj. odmowa wypłaty powinna dotyczyć nie całości płatności, a jedynie korzyści wynikającej w obrębie danej i konkretnie określonej płatności ze sztucznego podziału gospodarstwa i faktycznie uzyskanej lub do uzyskania której beneficjent zmierzał) ?

Pytanie Nr 2: Czy w przypadku udzielenia na Pytanie Nr 1 odpowiedzi, zgodnie z którą prawidłową wykładnią powołanych przepisów jest ta, zgodnie z którą prawidłowe ich zastosowanie winno polegać na wypłacie płatności do wysokości ustalonych przepisami prawa limitów lub z zastosowaniem degresywnych stawek płatności, to czy płatności te winny być wypłacone na rzecz tego beneficjenta, co do którego ustalone zostanie, że dokonał on sztucznego podziału swojego gospodarstwa, czy też dopuszczalne jest dokonanie wypłaty płatności proporcjonalnie pomniejszonych na rzecz wszystkich podmiotów wnioskujących o płatności a powstałych na skutek sztucznego podziału ?

Pytanie Nr 3: Czy w przypadku udzielenia na Pytanie Nr 1 odpowiedzi, zgodnie z którą prawidłową wykładnią powołanych przepisów jest ta, zgodnie z którą prawidłowe ich zastosowanie winno polegać na wypłacie płatności do wysokości ustalonych przepisami prawa limitów lub z zastosowaniem degresywnych stawek płatności, to czy przepisy krajowe mogą wprowadzić procedurę administracyjną zmierzającą do zmodyfikowania wniosku płatnościowego tak, aby beneficjent dopuszczający się sztucznego podziału swojego gospodarstwa objął jednym wnioskiem wszystkie grunty zgłoszone uprzednio do płatności przez podmioty dokonujące ich zgłoszenia w warunkach sztucznego podziału ?

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich.

Pismem z dnia 27 maja 2025 r., działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.) oraz art. 8 § 1 p.p.s.a. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w toczącym się postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawie o sygn. I GSK 1486/22, ze skargi kasacyjnej [REDAKTOWANE] od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 7 kwietnia 2022 r. [REDAKTOWANE] oraz wniósł o skierowanie na podstawie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o następującej treści: „Czy art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L 312 z dnia 23 grudnia 1995 r.) oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku ustalenia stworzenia przez podmiot występujący o płatności wynikające z sektorowego prawodawstwa rolnego sztucznych warunków wymaganych do uzyskania płatności polegających na sztucznym podziale gospodarstwa wyłącznie w celu ominięcia mechanizmu degresywności stawek płatności bądź limitów powierzchniowych, przepisy te nakazują zastosowanie wobec beneficjenta sankcji całkowitego wykluczenia w danym roku z systemu wszystkich płatności (tj. odmowę wypłaty wszystkich płatności - zarówno finansowanych poprzez Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji, jak i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich - w pełnej ich wysokości), czy też zastosowanie tych przepisów powinno polegać na wypłacie płatności do wysokości limitów ustalonych przepisami prawa lub z zastosowaniem degresywnych stawek płatności, tj. odmowa wpłaty powinna dotyczyć nie całości płatności, a jedynie korzyści w obrębie danej i konkretnie określonej płatności wynikającej ze sztucznego podziału gospodarstwa i faktycznie uzyskanej lub do uzyskania której beneficjent zmierzał ?”.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich w doktrynie wskazuje się, że kwotę „korzyści” można w precyzyjny sposób obliczyć, co często robią sądy administracyjne w

uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć. Sądy dokonują porównania i wykazują jaka kwota dofinansowania przysługiwałaby w przypadku braku podziału gospodarstwa rolnego. Ponadto doktryna zaznacza, że w przypadku stwierdzenia sztucznych warunków nie powinna nastąpić automatyczna odmowa wypłaty całości płatności, niezależnie od skali naruszenia, czy wysokości uzyskanej korzyści. Powyższe podejście może stać w sprzeczności z art 11 ust. 4 rozporządzenia 1307/2013, który nakazywał odmówić wypłaty wyłącznie korzyści wynikającej z naruszenia, a nie całego wsparcia. Może prowadzić także do naruszenia zasady proporcjonalności, określonej w art. 59 ust. 1 lit. b rozporządzenia 2021/2116, nakładającej na organy administracyjne obowiązek dostosowania kar do stopnia naruszenia i niewprowadzania nadmiernych sankcji. W doktrynie podnosi się również, że odmowa przyznania płatności w całości oraz ewentualne żądanie zwrotu wypłaconych wcześniej środków stoi także w sprzeczności z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 5 ust. 4 TUE. Postępowanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa uznać można zatem za nadmierne i nieprawidłowe. Z zasady proporcjonalności wynika obowiązek działania organów publicznych w sposób odpowiedni do danego celu, uwzględniający interes jednostki i nieograniczający nadmiernie jej praw. Działania organów administracji powinny być zatem ograniczone do tego, co jest niezbędne do osiągnięcia celu. Zasada proporcjonalności obejmuje zarówno działania Unii, ale też państw członkowskich, wymagając, aby środek unijny nie nakładał niepotrzebnych ciężarów na państwo członkowskie lub jednostki. W świetle rozważań nad zasadą proporcjonalności w doktrynie zaznacza się, że odmowa wypłaty powinna dotyczyć tylko tej części płatności, którą beneficjent uzyskał poprzez stworzenie sztucznych warunków, bowiem tylko ta część stanowi korzyść uzyskaną w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa wspólnotowego. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że pomimo faktu, iż polskie sądy nie dostrzegają wątpliwości w wykładni art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2988/1995 oraz art. 60 rozporządzenia 1306/2013, stosując wykładnię sankcyjną oraz nie rozważając, czy wykładnia korekcyjna jest poprawna, zasadne jest skierowanie wniosku o zadanie pytania prejudycjalnego do TSUE w celu wyjaśnienia i ujednolicenia sprzecznej wykładni prawa UE stosowanej w różnych państwach członkowskich w celu zapewnienia efektywności prawa unijnego i gwarancji równego traktowania obywateli różnych państw członkowskich UE.

Stanowisko Polskiej Federacji Rolnej działającej jako amicus curie.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich zostało także poparte przez Polską Federację Rolną w piśmie z dnia 2 czerwca 2025 r. Federacja nie ma co prawda przymiotu strony lub uczestnika postępowania w rozpoznawanej przez Naczelną Sąd Administracyjny sprawie, jednak jej poparcie jest w sprawie istotne. Polska Federacja Rolna wskazała, że pytanie prejudycjalne zmierza do usunięcia istotnych wątpliwości prawnych co do interpretacji przepisów unijnych, tj. art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013. Wskazała, że stosowana obecnie przez organy ARiMR sankcyjna wykładnia tych przepisów - skutkująca całkowitym wykluczeniem beneficjentów z systemów płatności - jest, w jej ocenie, nie tylko sprzeczna z przepisami unijnymi, lecz przede wszystkim godzi w interesy polskiego rolnictwa. Wykładania taka nie uwzględnia bowiem okoliczności, że całkowita odmowa wypłaty płatności na rzecz rolników - co jest konsekwencją dokonywanej przez organy wykładni przytoczonych przepisów - w sposób oczywisty narusza cele Wspólnej Polityki Rolnej. Celem płatności w ramach WPR jest ich przyznawanie do gruntów, na których faktycznie prowadzona jest działalność rolnicza. Jeśli zatem działalność rolnicza jest faktycznie prowadzona na danym gruncie jest to okoliczność przesądzająca o zasadności i celowości wypłaty w odniesieniu do tego gruntu płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Płatności takie przyczyniają się do finansowego wspomagania działalności prowadzonej na tych gruntach, przez co zapewnia się odpowiedni dochód rolnikowi realizującemu działalność rolniczą (oraz członkom jego rodziny i osobom zaangażowanym w prowadzenie działalności), co z kolei przyczynia się do stabilizacji cen produktów rolnych oraz stabilizacji rynku dostaw. Całkowite wykluczanie beneficjentów z systemów płatności jest także nie do pogodzenia z koniecznością uwzględnienia zasady proporcjonalności środków administracyjnych i kar w stosunku do rodzaju i skali nieprawidłowości.

Stanowisko organu w zakresie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym.

Pismem procesowym złożonym na rozprawie w dniu 5 czerwca 2025 r. pełnomocnik Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego ARiMR w Rzeszowie poparł

wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o skierowanie pytania prejudycjalnego do TSUE w brzmieniu określonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich.

III. Powody wystąpienia Sądu krajowego z pytaniem prejudycjalnym.

Rozpoznanie skargi kasacyjnej wymaga udzielenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedzi na pytanie w zakresie wykładni przepisu art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z 18 grudnia 1995 r. oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 co zwrotu „korzyści” w odniesieniu do stworzenia tzw. „sztucznych warunków”.

Zwrot „sztuczne warunki” utrwalił się w regulacjach Wspólnej Polityki Rolnej w kolejnych okresach programowania i był formułowany w prawie niezmiennym brzmieniu. Tworzenie sztucznych warunków zostało uznane za naruszenie interesów finansowych UE. W okresach programowych 2014-2020 i 2023-2027 relewantne przepisy zostały ujęte w art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 oraz art. 62 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2116 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 (Dz.U. L 435 z 6 grudnia 2021 r.). Z powyższych przepisów wynika, że nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści wynikających z prawodawstwa rolnego, jeżeli stwierdzono, iż warunki wymagane do uzyskania takich korzyści zostały sztucznie stworzone, w sprzeczności z celami tego prawodawstwa. Prawo unijne nie określa jednak kryteriów oceny utworzenia sztucznych warunków. Kryteria te zostały sformułowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zakaz tworzenia sztucznych warunków stanowi klauzulę generalną, która ma na celu zapobieganie stosowania prawa w sposób schematyczny, prowadzący do skutków mijających się z celem, dla którego to prawo zostało ustanowione. Dotyczy to pozyskiwania korzyści w sposób sprzeczny z odpowiednimi celami prawa unijnego. Z orzecnictwa TSUE wynika, że ustalenie utworzenia sztucznych warunków wymaga zbadania elementu obiektywnego i subiektywnego (Wyrok Trybunału z dnia 12 września 2013 r. w sprawie C-434/12 Słynczewa siła EOOD przeciwko Izpylnitelen direktor na Dyrzawen fond Zemedelie Razplasztatelna agencija). Podobne stanowisko zajmował już wcześniej ETS np. w wyroku z 14.12.2000 r., w sprawie C-110/99, Emsland- Starke GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Zbiór Orzeczeń, s. 1-11569; wyroku z 21.07.2005 r. w

sprawie C-515/03, Eichsfelder Schlachtbetrieb GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Zbiór Orzeczeń, s. 1-07355; wyroku z 16.03.2006 r. w sprawie C-94/05, Emsland-Starke GmbH przeciwko Landwirtschaftskammer Hanover, Zbiór Orzeczeń 2006, nr 3A, s. 1-2619; wyroku z 11.01.2007 r. w sprawie C-279/05 Vonk Dairy Products, Zbiór Orzeczeń s. 1 - 239, w którym podkreślał, że zaistnienie subiektywnego elementu może zostać również wzmocnione poprzez dowód zmyślenia mogącej przyjąć postać zamierzonej koordynacji pomiędzy różnymi inwestorami ubiegającymi się o pomoc w ramach systemu wsparcia, w szczególności gdy projekty inwestycyjne są identyczne lub gdy istnieje więź geograficzna, ekonomiczna, funkcjonalna, prawna lub personalna pomiędzy projektami. Jednakże Trybunał również orzekł, że nie można odmówić finansowania projektu, gdy dana inwestycja może mieć inne uzasadnienie niż tylko płatność w ramach systemu wsparcia. Stanowisko TSUE stało się ostatnio mniej korzystne dla beneficjentów po wyroku TSUE z dnia 7 kwietnia 2022, C-176/20 SC Avio Lucos SRL przeciwko Agentia de Platisi Interventie Pentru Agricultura - Central Judetean Doli i Agentia de Plati si Interventie Pentru Agricultura (APIA) - Aparat Central (www.eur-lex.europa.eu). TSUE potwierdził, że oceny czy doszło do tworzenia sztucznych warunków należy dokonać w oparciu o istnienie elementu obiektywnego i subiektywnego w działaniach wnioskodawcy, ale pominął w tym wyroku, że do uznania zaistnienia sztucznych warunków do uzyskania płatności rolniczych, nakierowanie na pozyskanie tych płatności nie musi być wyłącznym celem wnioskującego o płatności. W powołanym orzeczeniu TSUE wyjaśnił, że ze sztucznymi warunkami w rozumieniu tego przepisu mamy do czynienia wówczas, gdy „z jednej strony z ogółu obiektywnych okoliczności wynika, że pomimo formalnego poszanowania warunków przewidzianych we właściwym uregulowaniu cel realizowany przez to uregulowanie nie został osiągnięty, a z drugiej strony wykazano wolę uzyskania korzyści wynikającej z uregulowania Unii poprzez sztuczne stworzenie warunków wymaganych dla jej uzyskania”, nie odwołując się już do wyłącznego celu działania wnioskodawcy. Należy wziąć pod uwagę, że wykładnia dokonana przez TSUE ma skutek *ex tunc*, a więc obowiązuje od daty wejścia tych przepisów w życie. Należy podkreślić, co wynika także z powyższego, że każdy przypadek powinien być analizowany indywidualnie, przy czym ocena powinna mieć charakter ekonomiczny i teleologiczny, a nie wyłącznie prawny. Wskazuje się na konieczność istnienia obiektywnych okoliczności, z których wynika, że nie może zostać osiągnięty cel zamierzony przez system wsparcia finansowanego ze środków UE.

Równocześnie istotne są także przesłanki subiektywne, a więc dowody na to, że osoba ubiegająca się o płatności działała wyłącznie w celu osiągnięcia dodatkowej korzyści sprzecznej z celami danego systemu. Kluczowym zagadnieniem w niniejszym postępowaniu jest natomiast kwestia wykładni przepisów dotyczących konsekwencji uznania stworzenia „sztucznych warunków” przez wnioskodawców. Zarówno organy, jak i Sąd I instancji nie miały wątpliwości co do tego faktu, żądając zwrotu całej przyznanej pomocy. Przepis art. 4 ust. 3 rozporządzenia 2988/95 wskazuje, że konsekwencją utworzenia sztucznych warunków jest „nieprzyznanie lub wycofanie korzyści”, natomiast art. 60 rozporządzenia 1306/2013 wskazuje, że „nie przyznaje się jakichkolwiek korzyści” podmiotom, które stworzyły sztuczne warunki. Na etapie obecnym kwestią sporną jest wykładnia powyższych przepisów w zakresie rozumienia terminu „korzyści”, prowadząca do odmiennego podejścia polegającego albo na nieprzyznaniu korzyści, które powstałyby poprzez utworzenie sztucznych warunków albo na nieprzyznaniu wnioskodawcy żadnego (pełnego) dofinansowania. Odnosząc się do powyższego zagadnienia, należy przede wszystkim, jak się wydaje, wskazać na brak normatywnego uzasadnienia dla różnicowania konsekwencji tworzenia sztucznych warunków w zależności od rodzaju pomocy, o którą ubiega się wnioskodawca. Takie podejście może być niezgodne z celami udzielonego wsparcia. W przypadku płatności bezpośrednich, w razie próby obejścia prawa w celu uniknięcia zmniejszenia płatności zastosowanie miał art. 11 ust. 1 rozporządzenia 1307/2013, który skutkował ograniczeniem jednolitej płatności obszarowej do maksymalnej wysokości 150.000 Euro, podobnie w odniesieniu do płatności dodatkowej. W obecnie obowiązującym Planie Strategicznym dla WPR na lata 2023-2027 mechanizm modulacji nie ma już zastosowania do płatności podstawowej dla celów zrównoważoności. Odmiennie traktowani są natomiast beneficjenci korzystający z innych systemów wsparcia. W ich przypadku stosowana jest w polskim systemie administracyjnym sankcja w postaci nieprzyznania płatności z powołaniem na art. 60 rozporządzenia 1306/2013. Takie podejście budzi bezpośredni sprzeciw doktryny oraz wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym zakresie. W doktrynie zaznacza się, że takie działanie Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest nieuprawnione i sprzeczne z wykładnią zwrotu „korzyść” oraz wtórnym prawem unijnym i zasadami traktatowym, a co za tym idzie zastosowanie powinien znaleźć mechanizm korekcyjny, a nie sankcyjny. Pozbawienie płatności lub żądanie zwrotu wypłaconych kwot powinno nastąpić z zastosowaniem degresywności i limitów

powierzchniowych, nie powinno dotyczyć całej płatności. W doktrynie wskazuje się również, że kwotę „korzyści” można w precyzyjny sposób obliczyć, co często robią sądy administracyjne w uzasadnieniach swoich rozstrzygnięć w innych krajach Unii Europejskiej. Sądy często dokonują porównania i wykazują jaka kwota dofinansowania przysługiwałaby w przypadku braku podziału gospodarstwa rolnego, czyli braku stworzenia „sztucznych warunków”. Odnosząc się do opisanych powyżej różnic w wykładni konsekwencji stworzenia sztucznych warunków, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, kluczową kwestią pozostaje wątpliwość i rozbieżność w orzecznictwie części sądów państw członkowskich. Podczas gdy polskie sądy administracyjne w większości przyjęły wykładnię sankcyjną, prowadzącą do całkowitego wykluczenia podmiotu z systemu dopłat w przypadku uznania utworzenia sztucznych warunków, orzecznictwo przykładowo niemieckich sądów administracyjnych wskazuje, że prawidłowa wykładnia przepisów unijnych, uwzględniająca funkcję korekcyjną, zakłada odmowę wypłaty wyłącznie tej części płatności, która wynika ze sztucznie utworzonych warunków. Dla przykładu, w orzecznictwie sądów niemieckich wskazuje się, że: „cel art. 60 nie polega na sankcjonowaniu próby, lecz na umożliwieniu w przypadku celowego uzyskania korzyści poprzez nadużycie przepisów unijnych, że mimo spełnienia warunków formalnych korzyść ta nie zostanie przyznana, przywracany jest stan prawny jakby sztuczne warunki nie zostały spełnione oraz uzasadnia się odmowę wypłaty korzyści (jedynie) w zakresie, w jakim warunki do jej przyznania zostały sztucznie stworzone, ale nie usprawiedliwia dalszego obniżenia ani całkowitego pozbawienia przyznanej korzyści” (Wyrok Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii z dnia 6 czerwca 2023 r. w sprawie o sygn. akt 10 LC 151/21), oraz iż „zasada proporcjonalności uzasadnia jedynie odmowę płatności. Podobnie w wyroku Wyższego Sądu Administracyjnego Dolnej Saksonii z dnia 9 sierpnia 2011 r. w sprawie o sygn. akt 10 LB 115/09, z którego wynika, iż pomoc dla producentów (w tym przypadku ziemniaków skrobiowych) nie zawsze jest przyznawana na wszystkie rzeczywiście dostarczone do producentów skrobi ziemniaki. Pomoc jest przyznawana maksymalnie za ilość ziemniaków wyrażoną w równoważniku skrobi - która została objęta umową uprawy pomiędzy producentem ziemniaków a producentem skrobi, w ramach przydzielonego kontyngentu, zgodnie z art. 2 ust. 2 lub ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 1868/94. Pomoc nie jest przyznawana za nadwyżki ziemniaków wyprodukowane na przewidzianych do tego powierzchniach. Przyznanie tej pomocy wymaga, aby dostarczone ziemniaki

pochodziły z powierzchni określonych w umowie uprawy (wiązanie powierzchni z dostarczonymi ziemniakami). Dotyczy to jednak tylko nadwyżek ziemniaków, które nie kwalifikują się do przyznania pomocy. Art. 29 rozporządzenia (WE) nr 1782/2003 nie stanowi przepisu sankcyjnego w rozumieniu art. 2 ust. 2 rozporządzenia (WE, EURATOM) nr 2988/95, który mógłby stanowić podstawę do dalszego obniżenia lub całkowitego odebrania pomocy. Orzeczenie to nie odnosi się wprost do stworzenia „sztucznych warunków” lecz, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, wyraża pewną zasadę określania wysokości pomocy w przypadku naruszenia przepisów ją normujących (w tym wypadku nieuprawnionego zwiększenia produkcji rolnej ponad ustalone limity).

Powyższa różnica w wykładni dokonywanej przez podane za przykład sądy niemieckie i polskie może nieść za sobą szkodliwe konsekwencje dla polskich rolników, znacznie pogarszając ich sytuację na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, jak i dla istoty prawa Unii Europejskiej, którego skuteczność i jednolitość mogą być zagrożone w przypadku tak odmiennej interpretacji bezpośrednio stosowanych przepisów rozporządzeń unijnych przez sądy krajowe. Należy bowiem zauważyć, że znacznie lepsza sytuacja podmiotów niemieckich, wynikająca z przyjętej wykładni korekcyjnej w obliczu wykładni sankcyjnej w Polsce, może prowadzić do naruszenia zasady równego traktowania i niedyskryminacji, a także pośrednio stanowić naruszenie zasady swobodnego przepływu towarów (produktów rolnych). W przypadku uznania, że stworzono „sztuczne warunki”, wnioskodawcy niemieckiemu grozi jedynie utrata korzyści „ponad”, którą uzyskałby dzięki sztucznym warunkom, natomiast wnioskodawca polski zostanie wykluczony z systemu dopłat na dany rok w całości. Takie zróżnicowanie może stanowić istotną barierę dla swobodnego przepływu produktów rolnych na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, jak i istotne ograniczenie dla konkurencji na rynku unijnym. Znacząco odmienna wykładnia tego przepisu przez sądy różnych państw członkowskich podważa również efektywność i spójność prawa unijnego, godząc w fundamentalne zasady prawa UE. Ważnym aspektem efektywności prawa unijnego jest bowiem jednolitość stosowania prawa unijnego we wszystkich sytuacjach i wobec wszystkich jego podmiotów, z zasady jednolitości wynika bowiem obowiązek jednakowego funkcjonowania prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. Zasada jednolitości stosowania prawa unijnego wymaga, aby prawo Unii Europejskiej miało jednakowy sens we wszystkich państwach

członkowskich. Jest to szczególnie istotne wobec brzmienia ust. 4 art. 4 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 2988/95, który wprost wskazuje, że środków odnoszących się do uzyskanych korzyści nie uznaje się za kary. Te regulacje budzą zatem istotne wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego w części dotyczącej zwrotu „korzyści”. Z jednej bowiem strony ujęcie w art. 60 rozporządzenia nr 1306/2013 zwrotu „jakichkolwiek korzyści” może sugerować konieczność odmowy wypłaty środków w pełnej wysokości, z drugiej natomiast użyte w art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 2988/95 określenie, iż „środków przewidzianych w niniejszym artykule nie uznaje się za kary” sugeruje, że odmowa wypłaty środków powinna dotyczyć tylko kwot uzyskanych ze stworzenia sztucznych warunków, a nie całej kwoty dofinansowania. Należy mieć także na uwadze, że zasadniczym celem powołanego rozporządzenia jest ochrona interesów finansowych Wspólnot Europejskich poprzez wprowadzenie ogólnych zasad dotyczących jednolitych kontroli oraz środków administracyjnych i kar dotyczących nieprawidłowości w odniesieniu do prawa wspólnotowego (art. 1 ust 1). Nie ulega zatem wątpliwości, że wykładnia zapisu art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 2988/95 oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w zakresie „korzyści” uzyskiwanych przez beneficjentów powinny być wykładane w identyczny sposób na obszarze całej Unii Europejskiej.

Sumując, Naczelny Sąd Administracyjny powziął wątpliwości co do wykładni przepisów rozporządzenia Rady nr 2988/95 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1306/2013:

„Czy użyty w przepisach art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L 95/312 z dnia 23.12.1995 r.) oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. U. UE. L 2013.347.549) zwrot "korzyści" należy interpretować w ten sposób, że oznacza on nieprzyznanie lub wycofanie całej płatności wynikającej z sektorowego prawodawstwa rolnego, czy wyłącznie tej części płatności, która wynika ze stworzenia sztucznych warunków”.

Mając powyższe na uwadze, Sąd krajowy na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej skierował do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej powyższe pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni przepisów prawa unijnego, oraz na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a. zawiesił postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.



**Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem**

Małgorzata Harasiewicz

starszy sekretarz sądowy

POSTANOWIENIE

Dnia 24 czerwca 2025 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Beata Sobocha-Holc (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 24 czerwca 2025 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Gospodarczej

wniosku [REDAKTED] Sp. z o.o. w [REDAKTED]

o sprostowanie sentencji postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 5 czerwca 2025 r. sygn. akt I GSK 1486/22

w sprawie ze skargi kasacyjnej [REDAKTED] Sp. z o.o. w [REDAKTED]

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie

z dnia 7 kwietnia 2022 r. [REDAKTED]

w sprawie ze skargi [REDAKTED] Sp. z o.o. w [REDAKTED]

na decyzję Dyrektora Podkarpackiego Oddziału Regionalnego Agencji
Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Rzeszowie

z dnia 30 listopada 2021 r. n [REDAKTED]
[REDAKTED]

w przedmiocie płatności rolnych

postanawia:

sprostować sentencję postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 5 czerwca 2025 r. sygn. akt I GSK 1486/22, w ten sposób, że w wierszu
dwudziestym piątym od góry w miejsce „nr 288/1995” wpisać „nr 2988/95”.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Harasiewicz

starszy sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z 5 czerwca 2025 r. sygn. akt I GSK 1486/22 skierował na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytanie prejudycjalne: „Czy użyty w przepisach art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 288/1995 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. L 95/312 z dnia 23.12.1995 r.) oraz art. 60 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz. U. UE. L 2013.347.549) zwrot „korzyści” należy interpretować w ten sposób, że oznacza on nieprzyznanie lub wycofanie całej płatności wynikającej z sektorowego prawodawstwa rolnego, czy wyłącznie tej części płatności, która wynika ze stworzenia sztucznych warunków.”, oraz zawiesił postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Pismem z 6 czerwca 2025 r. pełnomocnik [REDAKTOWANE] Sp. z o.o. [REDAKTOWANE] wniósł o sprostowanie sentencji postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 czerwca 2025 r., przez wpisanie numeru rozporządzenia Rady (WE, Euratom) „2988/95” w miejsce numeru „288/1995”.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wniosek zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 156 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935; dalej zwanej: p.p.s.a.), sąd może z urzędu sprostować w wyroku niedokładności, błędy pisarskie albo rachunkowe lub inne oczywiste omyłki. Omyłka pisarska w rozumieniu tego przepisu to widoczne, wbrew zamierzeniom sądu niewłaściwe użycie wyrazu, widoczna mylna pisownia, błąd gramatyczny albo niezamierzone opuszczenie jednego lub więcej wyrazu. Natomiast zgodnie z art. 166 p.p.s.a. do postanowień stosuje się odpowiednio przepisy o wyrokach, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Sprostowanie może nastąpić na posiedzeniu niejawnym, o czym stanowi art. 156 § 2 p.p.s.a. Na mocy art. 193 p.p.s.a.

przepisy te mają zastosowanie w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Literalne odczytanie art. 156 p.p.s.a. sugeruje, że sprostowanie może nastąpić jedynie z urzędu. Jednakże art. 159 i 194 § 1 pkt 5 p.p.s.a. jednoznacznie przesądza, że sprostowania orzeczenia można również dokonać na wniosek podmiotu uprawnionego (zob. postanowienie NSA z 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II FPS 6/10; CBOSA).

W sentencji postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 czerwca 2025 r. omyłkowo wpisano numer rozporządzenia Rady (WE, Euratom) z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Nie ulega żadnej wątpliwości, że ww. rozporządzenie oznaczone jest numerem 2988/95.

W tym stanie rzeczy, uwzględniając wniosek skarżącej, na podstawie art. 156 § 1 i § 2 w zw. z art. 166 w zw. z art. 193 p.p.s.a., Naczelny Sąd Administracyjny postanowił jak w sentencji.



Na oryginale właściwy podpis
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Harasiewicz

starszy sekretarz sądowy